



Til: Undirbúningsnefndar fyrir rannsókn kjörbréfa.

Frá: Skrifstofu Alþingis.

Efni: Framkvæmd uppkosninga, frestir o.fl.

1.

Inngangur.

Undirbúningsnefnd fyrir rannsókn kjörbréfa hefur farið þess á leit við skrifstofu Alþingis að tekið verði saman minnisblað þar sem fjallað verði um framkvæmd uppkosninga og lögbundna fresti í tengslum við þær, m.a. með það fyrir sjónum að leggja mat á hvenær uppkosning gæti í fyrsta lagi farið fram, yrði kosning úrskurðuð ógild skv. 46. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. XXII. kafla laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000.

2.

Lögbundnir frestir.

Í 1. mgr. 115. gr. laga um kosningar til Alþingis kemur fram að í tilviki uppkosninga skuli ráðuneytið með auglýsingu kveðja til nýrra kosninga í kjördæmi og ákveða kjördag svo fljótt sem við verður komið og eigi síðar en innan mánaðar. Af ákvæðinu virðist mega ráða að uppkosningar skuli í síðasta lagi fara fram einum mánuði frá ógildingu kosninga. Nánar er fjallað um þetta í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins til Alþingis um reglur um uppkosningar, dags. 14. október 2021.

Í 2. mgr. 115. gr. kemur fram að uppkosningar fari að öðru leyti fram samkvæmt fyrirmælum laganna. Í áður nefndu minnisblaði dómsmálaráðuneytisins er komist að þeirri niðurstöðu, m.a. með hliðsjón af sögu lagaákvæða um uppkosningar, að uppkosningar feli einungis í sér endurtekningu á atkvæðagreiðslu í tilteknu kjördæmi en ekki nýtt kosningaferli að öllu leyti. Ákvæðið beri því að skilja svo að framkvæmd þessa afmarkaða þáttar, þ.e. endurtekinnar atkvæðagreiðslu, talningar o.s.frv., fari eftir lögnum. Því koma frestir laganna sem lúta t.a.m. að gerð og framlagningu kjörskrár, sbr. 23. og 25.–26. gr., tilkynningu og auglýsingu um framboð, sbr. 30. og 44. gr., eða umsóknum um og birtingu skrár yfir listabókstafi, sbr. 37. gr. a, ekki til skoðunar.

Gæta þarf að frestum sem varða með beinum hætti atkvæðagreiðsluna og gögn sem henni tengjast. Koma þar helst til athugunar frestir laga um kosningar til Alþingis í tengslum við útgáfu og dreifingu kjörgagna og utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Í 54. gr. laganna kemur fram að kjörseðlar skuli að jafnaði fullgerðir eigi síðar en sjö dögum fyrir kjördag. Reglunni er ætlað að tryggja að nægur tími gefist til að koma

kjörgögnum frá ráðuneytinu til yfirkjörstjórna og þaðan til allra undirkjörstjórna og gæta að undirbúningi atkvæðagreiðslunnar að öðru leyti. Orðalagi ákvæðisins var breytt þegar gildandi lög voru sett þannig að nægilegt væri að kjörseðlar yrðu *að jafnaði* fullgerðir eigi síðar en sjö dögum fyrir kjördag. Í skýringum í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum kemur fram að ástæðulaust sé að prentun kjörseðla fyrir kjördæmi á höfuðborgarsvæðinu skuli lokið svo snemma. Af þessu má álykta að lögin geri ráð fyrir að kjörseðlar fyrir landsbyggðarkjördæmi skuli vera fullgerðir a.m.k. einni viku fyrir kjördag. Uppkosning í kjördæmi utan höfuðborgarsvæðisins gæti samkvæmt þessu, án tillits til annarra þátta, í fyrsta lagi farið fram að viku liðinni frá ógildingu kosninga á þingfundi að því gefnu að kjörseðlar séu á því tímamarki fullgerðir hjá ráðuneytinu og nauðsynlegur undirbúningur kosninga að öðru leyti hafi farið fram. Að öðrum kosti bætist við sá tími sem þarf til að fullgera kjörseðla og sinna öðrum undirbúningi.

Kjósandi, sem ekki getur sótt kjörfund á kjördegi, hefur skv. 56. gr. laga um kosningar til Alþingis heimild til að greiða atkvæði utan kjörfundar. Við ákvörðun um kjördag uppkosningar þarf því að hafa í huga að tími gefist til að undirbúa og halda atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Samkvæmt 57. gr. skal hefja kosningu utan kjörfundar svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hefur verið auglýstur, þó eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Ekki koma fram skýrar reglur í lögum um lágmarkstíma sem utankjörfundaratkvæðagreiðsla skal standa. Við mat á því þarf m.a. að huga að stöðu kjósenda sem eru til meðferðar á sjúkrahúsi eða ástatt er um með öðrum þeim hætti sem getið er í 58. gr. og taka tillit til kjósenda sem staddir eru erlendis eða um borð í skipi, sbr. 59.–60. gr. Jafnframt er nauðsynlegt að hafa hliðsjón af stöðu kosningarréttarins sem grundvallarréttar í lýðræðisríki, sbr. 33. gr. stjórnarskrár, og ótvíræðum rétti kjósenda til þess að greiða atkvæði utan kjörfundar, sbr. 56. gr. laga um kosningar til Alþingis, en samkvæmt því þarf kjósandi ekki að gera grein fyrir af hverju hann vill greiða atkvæði utan kjörfundar. Ljóst er að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar verður að standa nógu lengi til þess að kjósandi geti sannanlega nýtt þessi réttindi þannig að þau geti talist vera virk í raun. Erfitt er að slá föstum ákveðnum dagafjölda í þessu tilliti en ætla má að utankjörfundaratkvæðagreiðsla verði að lágmarki að standa í eina til tvær vikur til að geta talist standast framangreindar kröfur. Hafa ber í huga að sá tími mælist frá upphafi atkvæðagreiðslunnar en ekki frá úrskurði Alþingis um ógildi kosninga. Eins og framfar er rakið getur eftir atvikum þurft nokkurn tíma til að fullgera kjörseðla og annast undirbúning að öðru leyti.

3.

Niðurstaða.

Af lögum um kosningar til Alþingis verður ráðið að kjördagur uppkosninga geti í síðasta lagi orðið einum mánuði eftir að Alþingi úrskurðar kosningu ógilda. Í lögum er ekki skýrum orðum mælt fyrir um það hvenær kjördagur uppkosninga geti í fyrsta lagi orðið. Við mat á því verður m.a. að líta til meginreglna sem gilda um alþingiskosningar. Ber þar helst að nefna samspil kosningarréttarins og réttar til að

kjósa utan kjörfundar og nauðsyn þess að réttindin séu virk í raun. Jafnframt þarf að huga að atriðum sem nauðsynleg eru við undirbúning og framkvæmd kosninga, jafnt á kjördag sem utan kjörfundar, svo sem prentun og dreifingu kjörseðla og mönnun kjördeilda.

Tímamark þess hvenær kjördagur getur í fyrsta lagi orðið ræðst einkum af tveimur þáttum, annars vegar þeim tíma sem nauðsynlegur undirbúningur krefst og hins vegar þeim tíma sem utankjörfundaratkvæðagreiðsla þarf að standa svo kjósendur geti nýtt rétt sinn til að greiða atkvæði utan kjörfundar. Að öllu framansögðu virtu má telja að óvarlegt væri að ætla styttri tíma en tvær til þrjár vikur frá úrskurði um ógildingu kosninga til kjördags uppkosninga.